

Discours de Monsieur Michel Mercier
Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés

**Projet de loi organique et projet de loi
relatifs au Défenseur des droits**

Assemblée nationale – Mardi 30 novembre 2010

Monsieur le président,
Monsieur le rapporteur,
Mesdames et Messieurs les députés,

Les deux textes sur lesquels vous m'entendez aujourd'hui s'inscrivent dans une démarche plus globale du Président de la République et du Gouvernement visant à renforcer la garantie des droits et libertés fondamentaux de nos concitoyens. C'était le cas hier avec la question prioritaire de constitutionnalité, dont chacun, après les ricanements d'usage, commence à mesurer la portée. Et c'est le cas aujourd'hui avec le Défenseur des droits.

C'est le **comité Ballardur** sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République **qui, le premier, a préconisé la création d'une telle**

institution (préconisation n°76), qui puisse être saisie directement par tous les citoyens et, au-delà même, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public.

Conformément à cette proposition, la **révision constitutionnelle** votée en juillet 2008 a consacré cette nouvelle autorité en fixant le cadre de ses attributions et de ses modalités d'intervention (art. 71-1).

En inscrivant le Défenseur des droits dans la norme suprême, le constituant a manifesté l'autorité qu'il entend lui reconnaître, rejoignant ainsi les Etats membres de l'Union européenne qui ont donné un rang constitutionnel à ce type d'institutions : Espagne, Portugal, Suède. Parce que la saisine du juge reste parfois difficile, complexe ou mal adaptée ; parce que, surtout, un regard en équité est parfois indispensable, il fallait créer le Défenseur des droits et exprimer l'importance qui s'attache à cette institution.

Reste à en préciser les contours et les prérogatives.
C'est l'objet des textes qui vous sont soumis.

La réforme voulue par le Gouvernement est une réforme d'ampleur. **Le rapporteur Pierre Morel-à-l'Huissier**, dont je suis heureux de saluer le travail déjà très riche et très approfondi, en partage, je crois, les grands objectifs :

- **une autorité au périmètre large pour plus de clarté dans la défense des droits et des libertés ;**
- **une autorité aux prérogatives fortes pour une protection plus efficace des droits et des libertés.**

Je rappellerai, si vous le voulez bien, les caractères essentiels de l'institution que nous sommes en train de bâtir, avant d'en venir aux principales questions restant en débat.

I. Une autorité au périmètre large pour plus de clarté dans la défense des droits et libertés

1. La réponse à un constat

La **multiplication des autorités administratives indépendantes** (plus de 40 actuellement) répond à une double préoccupation : protéger les droits et libertés du citoyen face au poids de l'administration et au développement de certaines technologies ; développer la régulation dans les divers secteurs de la vie économique ouverts à la concurrence. C'est une évolution légitime, observée d'ailleurs dans de nombreux pays. Pour autant la multiplication et la fragmentation de ces autorités soulèvent un certain nombre de questions.

Je tiens d'ailleurs à saluer les travaux de Messieurs Vanneste et Dosière sur le sujet. Je partage l'essentiel des conclusions de leur excellent rapport consacré aux Autorités administratives

indépendantes. Et je tiens à souligner que les textes dont nous débattons aujourd'hui permettent de répondre à nombre de leurs préoccupations, concernant notamment le regroupement de certaines AAI pour optimiser la répartition de leurs compétences.

La mission des AAI est essentielle ; toutefois, la coexistence de structures diverses crée des difficultés :

- l'organisation actuelle **manque de clarté** pour nos concitoyens. Quelle autorité saisir ? A qui s'adresser en cas de difficultés ?
- de plus, la diversité des structures **peut nuire à la cohérence** d'action des différentes autorités.

Le projet apporte des réponses.

2. Une structure unique pour une saisine facilitée

- une structure plus large, plus visible et plus facilement identifiable ;
- une saisine par le citoyen directe et gratuite.

Il n'y a donc aucune entrave à la saisine du Défenseur des droits, y compris pour les mineurs.

Le Défenseur aura par ailleurs la possibilité de s'autosaisir dans tous les domaines de sa compétence.

A ce stade, et grâce, notamment, aux **travaux du Sénat**, il regroupe les compétences du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, du Défenseur des enfants et de la Halde. Il bénéficie de ce fait d'une vision plus transversale de la protection des droits et libertés. J'y insiste, la cohérence d'action est essentielle à la garantie des droits et libertés fondamentaux.

II. Une autorité forte pour une protection plus efficace des droits et libertés

1. Un statut renforcé, garantie d'indépendance et d'autorité

Le mode de nomination du Défenseur des droits par décret en Conseil des ministres, après avis des commissions compétentes des deux assemblées (article 13 de la Constitution), les immunités dont il bénéficiera et les incompatibilités auquel il sera soumis participent d'un renforcement du statut du Défenseur.

2. Des pouvoirs étendus, pour une action effective

- des **pouvoirs d'investigation et de contrôle** : il peut, par exemple, procéder à des vérifications sur place, et même dans certains cas à des visites inopinées ; c'était, vous le savez, une revendication ancienne dans le champ, par exemple, de la lutte contre les discriminations.

Et des sanctions pénales sont prévues pour quiconque ferait opposition, sans raison valable, à ces pouvoirs d'investigation ;

- un **pouvoir d'injonction** : si ses recommandations restent sans effet, le Défenseur des droits pourra prendre les mesures nécessaires, et le cas échéant publier un rapport spécial si aucune suite n'est donnée par les personnes mises en cause ;

- **la conclusion de transactions** : il pourra proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction pour mettre fin au litige qui les oppose ;

- **la possibilité de présenter des observations dans les affaires en cours** : il pourra soit spontanément, soit sur invitation de la juridiction ou d'une partie au litige, présenter des observations dans une affaire en cours, qu'elle soit civile, administrative ou pénale ;

- **la saisine du Conseil d'Etat** : selon une idée dont la paternité revient je crois à Jean-Paul Delevoye, et que je crois très pertinente, le Défenseur sera habilité à saisir le Conseil d'Etat, afin de faire trancher une question sur l'interprétation des textes applicables.

Il sera aussi force de proposition pour améliorer la réglementation.

3. D'importants moyens d'expertise

- Les **collèges** et **ses adjoints**, lui apportent leurs compétences dans chacun de ses domaines d'intervention.

- Une attention toute particulière est apportée à la protection des mineurs : un adjoint portera, en effet, le titre de **Défenseur des enfants**. Pour autant, il est indispensable de conserver toute son unité à la nouvelle autorité, sous peine d'entamer l'efficacité de son intervention.

III. Enrichir les textes pour trouver l'équilibre nécessaire à l'institution

1. Adjoints et collègues, à l'appui de l'intervention du Défenseur

Le Sénat a apporté des évolutions majeures aux projets qui vous sont aujourd'hui soumis.

- **intégrer les attributions de la Halde**, faisant entrer la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des droits dans le champ de la nouvelle autorité
- **instituer des adjoints** auprès du Défenseur, qui permettront d'éclairer ses décisions,

Ces apports sont essentiels au fonctionnement de la nouvelle institution et à son action pour la protection de nos concitoyens.

Toutefois, je souhaite attirer votre attention sur **l'équilibre à trouver** dans la définition des compétences et l'organisation de la nouvelle autorité.

- Le Sénat a renforcé le pouvoir des collèges : leur intervention devenant systématique et de portée contraignante pour le Défenseur des droits. Cette évolution risque de dénaturer la nouvelle autorité et n'est pas en adéquation avec la volonté du constituant : la Constitution le dit expressément les collèges « assistent » le Défenseur.
- De même, il faut y veiller, les adjoints doivent être des collaborateurs de la nouvelle autorité : à ce titre, ils ne disposent pas de pouvoirs propres.

2. Un cadre juridique précis, à enrichir par la pratique

Il faut veiller à ne pas trop contraindre son fonctionnement.

S'il est utile d'évaluer la portée de son action, en exigeant la remise d'un rapport d'activité, **l'exigence de rapports multiples et sectoriels doit-elle être posée dans la loi organique ?** Donnons à la nouvelle autorité les moyens de fonctionner et laissons le Défenseur définir sa pratique institutionnelle.

Vous permettrez enfin – mais nous en parlerons, je pense, plus longuement – que d'emblée je vous fasse part de **mon grand scepticisme quant à l'idée que le Défenseur des droits puisse se saisir de litiges entre personnes publiques (communes, établissements publics, Etat...)**. Ce n'est pas, à mes yeux, sa vocation ni son intérêt.

Avec le Défenseur des droits, nous renforçons les modes alternatifs de règlement des litiges intéressant les citoyens et les administrations. Garde des sceaux, ministre de la justice, je suis garant du bon fonctionnement des juridictions et profondément

soucieux que celles-ci jouent tout leur rôle. Mais loin de les affaiblir, le Défenseur des droits se situera sur un terrain qui lui est propre. Nous ouvrons des perspectives nouvelles à une meilleure protection des droits et libertés.